

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian pustaka

2.1.1 Pengawasan Keuangan Daerah

2.1.1.1 Pengertian Pengawasan

Menurut Sarwoto, (2010 : 94)

“Pengawasan adalah kegiatan manajer yang megusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki”

Sondang P. Siagian (2014:213) mengemukakan sebagai berikut:

“Pengawasan merupakan proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah di tentukan”

Dale yang dikutip Winardi (2011:224) dikatakan bahwa:

“Pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi juga mengandung arti memperbaiki dan meluruskan sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang diinginkan”

Saydam dalam kadarisman (2012:187) menjelaskan sebagai berikut:

“Pengawasan merupakan kegiatan manajerial, dilakukan dengan maksud agar tidak terjadi penyimpangan dalam melaksanakan pekerjaan. Suatu penyimpangan atau kesalahan terjadi atau tidak selama dalam pelaksanaan pekerjaan tergantung pada tingkat kemampuan dan keterampilan karyawan. Para karyawan yang selalu mendapat pengarahan atau bimbingan dari atasan, cenderung melakukan kesalahan atau penyimpangan lebih sedikit dibandingkan dengan karyawan yang tidak memperoleh bimbingan”

Berdasarkan pengertian para ahli diatas satu sama lain maka penulis dapat menarik kesimpulan bahwa Pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan dalam usaha menilai hasil pekerjaan serta mengadakan tindakan bila terjadi penyimpangan-penyimpangan agar tujuan dapat tercapai sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

2.1.1.2 Manfaat dan Keuntungan Pengawasan

Menurut Harahap (2012:313-315) yang mengemukakan apabila sistem pengawasan kerja itu dapat berjalan dengan baik berdasarkan standar pengawasan dan metode yang sesuai maka diperoleh berbagai manfaat atau keuntungan antara lain:

1. Tujuan yang dicapai akan lebih cepat, mudah dan murah.
2. Menimbulkan keterbukaan, kejujuran, dan keterusterangan.
3. Menimbulkan saling percaya dan menghilangkan rasa curiga.
4. Meningkatkan Rasa Tanggung Jawab.
5. Memberikan iklim persaingan yang sehat, sehingga karyawan berprestasi

2.1.1.3 Prinsip-prinsip Dalam Proses Pengawasan

Menurut Koontz dan Cyril O'Donnel yang dikutip oleh Sukarna (2011:112). Menetapkan atas prinsip-prinsip pengawasan sebagai berikut :

1. Prinsip tercapainya tujuan (*principle of assurance of objective*)
2. Prinsip efisiensi pengawasan (*principle of efficiency of control*)
3. Prinsip Tanggung Jawab Pengawasan (*Principle of control responbillity*)
4. Prinsip Pengawasan Masa Depan (*Principle of future control*)
5. Prinsip Pengawasan Langsung (*Principle of direct control*)
6. Prinsip Refleksi Perencanaan (*Principle of reflection of plan*)
7. Prinsip Penyesuaian dengan Organisasi (*Principle of organizational suitabillity*)
8. Prinsip azas Wewenang Individual (*Principle of individuality of control*)
9. Prinsip Standar (*Principle of standar*)
10. Prinsip Pengawasan Terhadap Strategis (*Principle of strategic control*)

11. Prinsip Kekecualian (*The exception Principle*)
12. Prinsip Pengawasan Fleksible (*Principle of flexibility of control*)
13. Prinsip Peninjauan Kembali (*Principle of review*)
14. Prinsip Tindakan (*Principle of action*)

Adapun penjelasan dari prinsip-prinsip pengawasan sebagai berikut:

1. Prinsip Tercapainya Tujuan (*Principle of assurance of objective*).
Pengawasan harus ditunjukkan kearah tercapainya tujuan, yaitu dengan mengadakan perbaikan (koreksi) untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan atau deviasi perencanaan.
2. Prinsip Efisiensi Pengawasan (*Principle of efficiency of control*).
Pengawasan itu efisien bila dapat menghindari deviasi-deviasi dari perencanaan, sehingga tidak menimbulkan hal-hal yang diluar dugaan.
3. Prinsip Tanggung Jawab Pengawasan (*Principle of control responsibility*).
Pengawasan hanya dapat dilaksanakan apabila manajer bertanggung jawab terhadap pelaksanaan rencana.
4. Prinsip Pengawasan Masa Depan (*Principle of future control*).
Pengawasan yang efektif harus ditunjukkan kearah pencegahan penyimpangan perencanaan yang akan terjadi baik pada waktu sekarang maupun masa yang akan datang.
5. Prinsip Pengawasan Langsung (*Principle of direct control*). Teknik control yang efektif adalah dengan mengusahakan adanya manajer yang berkualitas baik. Pengawasan ini dilakukan oleh manajer atas dasar bahwa manusia itu sering berbuat salah.

6. Prinsip Refleksi Perencanaan (*Principle of reflection of plan*). Pengawasan harus disusun dengan baik, sehingga dapat mencerminkan karakter dan susunan perencanaan.
7. Prinsip Penyesuaian dengan Organisasi (*Principle of organizational suitability*). Pengawasan harus dilakukan sesuai dengan struktur organisasi manajer dan bawahannya merupakan sarana untuk melaksanakan rencana. Dengan demikian pengawasan yang efektif harus disesuaikan dengan besarnya wewenang manajer, sehingga mencerminkan susunan organisasi.
8. Prinsip azas Wewenang Individual (*Principle of individuality of control*). Pengawasan harus sesuai dengan kebutuhan manajer Teknik control harus ditunjukkan terhadap kebutuhan-kebutuhan akan informasi setiap manajer. Ruang lingkup organisasi yang dibutuhkan ini beda satu sama lain, tergantung pada dan tingkat tugas manajer.
9. Prinsip Standar (*Principle of standar*). Kontrol yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat, yang akan dipergunakan sebagai tolak ukur pelaksanaan dan tujuan yang tercapai.
10. Prinsip Pengawasan Terhadap Strategis (*Principle of strategic control*). Pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan adanya perhatian yang ditunjukkan terhadap faktor-faktor yang strategis dalam perusahaan.
11. Prinsip Kekecualian (*The exception Principle*). Efisien dalam kontrol membutuhkan adanya perhatian yang dihadapkan terhadap faktor

kekecualian. Kekecualian ini dapat terjadi kedalam keadaan tertentu ketika situasi berubah atau tidak sama.

12. Prinsip Pengawasan Fleksible (*Principle of flexibility of control*).

Pengawasan harus luwes untuk menghindari kegagalan pelaksanaan rencana.

13. Prinsip Peninjauan Kembali (*Principle of review*). Sistem kontrol harus

ditinjau berkali-kali agar sistem yang digunakan berguna untuk mencapai tujuan.

14. Prinsip Tindakan (*Principle of action*). Pengawasan dapat dilakukan

apabila ada ukuran-ukuran untuk mengoreksi penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi, staffing dan Directing.

2.1.2 Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan

2.1.2.1 Pengertian Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan

Menurut Penny Kusumastuti (2014:2) definisi akuntabilitas sebagai berikut:

“Akuntabilitas adalah bentuk kewajiban penyedia penyelenggaraan kegiatan publik untuk dapat menjelaskan dan menjawab segala hal menyangkut langkah dari seluruh keputusan dan proses yang dilakukan, serta pertanggungjawaban terhadap hasil dan kinerjanya”

Menurut Halim (2012:20) Akuntabilitas pengelolaan keuangan yaitu:

“Proses pengolahan keuangan dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggungjawaban, serta pengawasan harus benar-benar dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan DPRD terkait dengan kegagalan maupun keberhasilannya sebagai evaluasi tahun berikutnya. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui pengelolaan keuangan tetapi berhak menuntut pertanggungjawaban atas pengaplikasian serta pelaksanaan pengelolaan keuangan tersebut.”

Menurut Adisasmita (2011:81):

“Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sasaran dalam pertanggungjawaban ini yaitu berupa laporan keuangan yang disajikan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku mencakup penerimaan, penyimpangan, dan pengeluaran uang oleh instansi pemerintah.”

2.1.2.2 Proses Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Mardiasmo (2004:104)

“Secara garis besar pengelolaan keuangan daerah mempunyai implikasi yang sangat luas dan akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah. Konsekuensi logis dari pelaksanaan otonomi daerah menyebabkan perubahan dalam manajemen pengelolaan keuangan daerah. Perubahan tersebut antara lain adalah perlunya dilakukan *budgeting reform*, meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran”.

Pengaturan mengenai pengelolaan keuangan daerah yang diatur didalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 merupakan aturan yang bersifat umum dan lebih menekankan kepada hal yang bersifat prinsip, norma, asas dan landasan umum dalam pengelolaan keuangan daerah. Sementara itu, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah secara rinci ditetapkan oleh masing-masing daerah. Berdasarkan uraian diatas terdapat beberapa pokok muatan peraturan pemerintah ini mencakup sebagai berikut :

1. Perencanaan dan Penganggaran
2. Pelaksanaan dan Penatausahaan Keuangan
3. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah
4. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah

Beberapa pokok muatan peraturan pemerintah diatas dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Perencanaan dan Penganggaran

Pengaturan aspek perencanaan lebih diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD dapat maksimal sehingga dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi,serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, dalam proses dan mekanisme penyusunan APBD yang diatur dalam peraturan pemerintah ini akan memperjelas siapa bertanggung jawab kepada siapa. APBD sendiri merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah (Ahmad Yani, 2014:350).

Untuk menjamin APBD disusun secara baik dan benar, maka perlu diatur landasan administratif dalam mengelola anggaran daerah yang mengatur antara lain prosedur dan teknis penganggaran yang harus diikuti secara tertib dan taat asas. Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang harus diperhatikan dalam rangka penyusunan anggaran daerah antara lain sebagai berikut:

- a. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.
- b. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan

melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD atau Perubahan APBD.

- c. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Umum Daerah.

Proses penyusunan APBD pada dasarnya bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia, mengalokasikan sumber daya secara tepat sesuai kebijakan pemerintah dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran secara baik. Oleh karena itu, pengaturan penyusunan anggaran merupakan hal penting agar dapat berfungsi sebagaimana yang diharapkan, sebagai berikut :

1. Perencanaan dan Penganggaran
 - a. Dalam konteks kebijakan, anggaran memberikan arah kebijakan perekonomian dan menggambarkan secara tegas penggunaan sumber daya yang dimiliki masyarakat.
 - b. Fungsi utama anggaran adalah untuk mencapai keseimbangan ekonomi makro dalam perekonomian.
 - c. Anggaran menjadi sarana sekaligus pengendali untuk mengurangi ketimpangan dan kesenjangan dalam berbagai hal disuatu negara.

2. Pelaksanaan dan Penatausahaan Keuangan Daerah

Pemegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintah daerah serta pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan daerah adalah Kepala Daerah, yang kemudian kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh kepala satuan kerja

pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola keuangan daerah dan dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran atau barang daerah dibawah koordinasi sekretaris daerah. Adanya pemisahan ini bertujuan agar dapat memberikan kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggungjawab serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Pengelolaan keuangan daerah dilatarbelakangi oleh meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap pengelolaan keuangan daerah atau publik secara transparan dan memenuhi prinsip akuntabilitas, disamping itu sistem, prosedur dan struktur APBD yang berlaku kurang mampu mendukung tuntutan perubahan sehingga perlu perencanaan APBD yang sistematis, terstruktur dan komprehensif.

2.1.2.3 Tujuan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan

Pada dasarnya tujuan dari pelaksanaan akuntabilitas adalah mencari jawaban atas apa yang harus dipertanggungjawabkan, berdasarkan hal apa yang sungguh-sungguh terjadi serta membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi. Apabila terjadi suatu penyimpangan atau hambatan, maka penyimpangan dan hambatan tersebut harus segera dikoreksi. Maka pelaksanaan suatu kegiatan diharapkan masih bisa mencapai tujuan yang diharapkan.

Menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tujuan akuntabilitas pengelolaan keuangan adalah:

“Akuntabilitas ditunjukkan untuk mencari jawaban atas pernyataan yang berhubungan dengan pelayanan yaitu apa, mengapa, siapa, kemana, yang mana, dan bagaimana suatu pertanggungjawaban harus dilaksanakan.”

Dari tujuan akuntabilitas yang telah dikemukakan di atas, dapat diinterpretasikan bahwa akuntabilitas bukan hanya untuk mencari-cari kesalahan tetapi untuk menjawab atas pertanggungjawaban seseorang berdasarkan apa yang terjadi sesungguhnya, sehingga dapat segera diperbaiki apabila terjadi kesalahan.

2.1.2.4 Ciri-Ciri Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan

Menurut Dadang Sadeli (2008:104) ciri-ciri akuntabilitas yang berkualitas adalah sebagai berikut:

1. Akuntabilitas keuangan berisi pertanggungjawaban pengelolaan keuangan
2. Akuntabilitas keuangan berisi penilaian kinerja keuangan
3. Akuntabilitas keuangan dibangun berdasarkan sistem informasi yang andal
4. Akuntabilitas keuangan harus dinilai secara objektif dan independen

Adapun penjelasan diatas mengenai ciri-ciri akuntabilitas pengelolaan keuangan adalah sebagai berikut:

1. Akuntabilitas keuangan berisi pertanggungjawaban pengelolaan keuangan

Dalam pengelolaan sumber daya yang digunakan untuk menjalankan program dan aktivitas pemerintah, apakah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

2. Akuntabilitas keuangan berisi penilaian kinerja keuangan

Akuntabilitas keuangan harus berisi pengungkapan penilaian kinerja keuangan dari aspek ekonomis, efisien dan efektivitas serta pengungkapan

penilaian pencapaian tujuan (*output*) yang telah dibiayai, dengan manfaat yang dirasakan atas pencapaian tujuan tersebut (*outcome*).

3. Akuntabilitas keuangan dibangun berdasarkan sistem informasi yang andal
Informasi yang andal (*reliable information*) sangat diperlukan untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja dan mengidentifikasi resiko. Reabilitas informasi yang tumbuh dengan minimnya tingkat kesalahan penyajian data, tingginya ketaatan terhadap peraturan yang berlaku, dan netritas dalam pengungkapan.
4. Akuntabilitas keuangan harus dinilai secara objektif dan independen
Untuk menjamin informasi yang terdapat pada akuntabilitas keuangan perlu adanya pihak ketiga yang melakukan pemeriksaan atas keandalan informasi yang disajikan dalam akuntabilitas, adanya penilaian yang objektif dan independen atas akuntabilitas keuangan merupakan ciri-ciri dari akuntabilitas yang efektif.

2.1.2.5 Proses Terjadinya Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan

Menurut Sugiyono Syarie (2011:59) akuntabilitas dapat dilihat sebagai suatu tingkatan dengan lima tahap yang berbeda yang diawali dari tahap yang lebih banyak membutuhkan ukuran-ukuran obyektif ke tahap yang membutuhkan lebih banyak ukuran-ukuran subjektif. Tahap-tahap tersebut adalah :

1. *Probability and legality accountability* (Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran)
2. *Process accountability* (Akuntabilitas Proses)
3. *Performance accountability* (Akuntabilitas Kinerja)
4. *Program accountability* (Akuntabilitas Program)
5. *Policy accountability* (Akuntabilitas Kebijakan)

Adapun penjelasan secara rinci mengenai proses terjadinya akuntabilitas pengelolaan keuangan adalah sebagai berikut :

1. *Probility and legality accountability* (Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran)

Hal ini menyangkut pertanggung jawaban penggunaan dana sesuai dengan anggaran yang telah disetujui dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

2. *Process accountability* (Akuntabilitas Proses)

Dalam hal ini digunakan proses, prosedur dan ukuran ukuran dalam melaksanakan kegiatan yang ditentukan

3. *Performance accountability* (Akuntabilitas Kinerja)

Pada level ini dilihat apakah kegiatan yang dilakukan sudah efisien

4. *Program accountability* (Akuntabilitas Program)

Di sini akan disoroti penetapan dan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan tersebut

5. *Policy accountability* (Akuntabilitas Kebijakan)

Dalam hal ini dilakukan pemilihan berbagai kebijakan yang akan diterapkan

Akuntabilitas pemerintahan di Negara yang menganut paham demokrasi sebenarnya tidak lepas dari prinsip dasar demokrasi yaitu kedaulatan adalah di tangan rakyat. Pemerintahan demokrasi menjalankan dan mengatur kehidupan rakyat dalam bernegara dengan mengeluarkan sejumlah aturan serta mengambil dan menggunakan sumber dana masyarakat. Pemerintah wajib memberikan

pertanggungjawabannya atas semua aktivitasnya kepada masyarakat. Seiring dengan meningkatnya aktivitas pemerintah dalam pengaturan perdagangan dan industri, perlindungan hak asasi dan kepemilikan serta penyediaan jasa sosial, timbul kesadaran yang luas untuk menciptakan sistem pertanggungjawaban pemerintah yang lebih komprehensif.

2.1.2.6 Prinsip Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan

Menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pemeriksaan Keuangan dan Pembangunan modul 1 (2000:43), disebutkan bahwa pelaksanaan akuntabilitas, perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staff untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel.
2. Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan.
3. Harus dapat mewujudkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang ditetapkan.
4. Harus berorientasi pada pencapaian visi, misi, dan manfaat yang telah diperoleh.
5. Harus jujur, obyektif, transparan dan inovatif sebagai katalisator perubahan dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

2.1.2.7 Dimensi Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan

Dimensi Akuntabilitas yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik menurut Desseler dalam Arif Rahmadhani (2013:9) sebagai berikut :

1. Pemahaman Pekerjaan/Kompetensi
2. Kualitas/Kuantitas Kerja
3. Perencanaan
4. Inisiatif/Komitmen
5. Penyelesaian masalah/Kreativitas
6. Kerja Tim dan Kerja sama
7. Kemampuan berhubungan dengan orang lain
8. Komunikasi (lisan dan tulisan)

Berikut dibawah ini merupakan penjelasan mengenai dimensi akuntabilitas publik:

1. Pemahaman Pekerjaan/Kompetensi

Menunjukkan pemahaman dan keterampilan yang sangat diperlukan dalam pencapaian efektivitas pengelolaan keuangan serta memahami harapan pekerjaan dan tetap melaksanakannya sesuai dengan perkembangan baru dalam wilayah tanggung jawabnya. Para pekerja dapat menunjukkan tanggung jawab sesuai dengan prosedur dan kebijakan pekerjaan dan bertindak sebagai narasumber pada orang-orang yang bergantung untuk mendapatkan bantuan.

2. Kualitas dan Kuantitas Kerja

Kualitas adalah suatu penilaian yang sifatnya subyektif yang ditentukan oleh persepsi terhadap suatu laporan pengelolaan keuangan. Sedangkan, kuantitas adalah segala macam bentuk satuan ukuran yang berhubungan dengan kualitas atau mutu hasil kerja dalam mengelola keuangan.

3. Perencanaan

Perencanaan adalah suatu proses menentukan hal-hal yang ingin dicapai (tujuan) di masa depan serta menentukan berbagai tahapan yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut.

4. Inisiatif/Komitmen

Menunjukkan tanggung jawab pribadi ketika melaksanakan kewajiban pekerjaan serta menawarkan bantuan untuk mendukung tujuan dan sasaran departemen dan divisi serta mampu bekerja dengan pengawasan yang minimal menunjukkan kesesuaian jadwal kerja.

5. Penyelesaian Masalah/Kreativitas

Penyelesaian masalah adalah sebuah proses dimana suatu situasi diamati kemudian bila ditemukan ada masalah dibuat penyelesaiannya dengan cara menentukan masalah, mengurangi atau menghilangkan masalah atau mencegah masalah tersebut terjadi.

6. Kerja Tim dan Kerja Sama

Kemampuan dari setiap individu untuk dapat bekerja sama menuju ke visi yang sama. Mengarahkan kemampuan untuk keberhasilan setiap individu menuju pada tujuan sebenarnya.

7. Kemampuan Berhubungan Dengan Orang Lain

Mengelola emosi untuk tidak mementingkan diri sendiri dan menciptakan ikatan positif untuk menunjukkan rasa menghargai kepada setiap individu.

8. Komunikasi (Lisan dan Tulisan)

Menyampaikan informasi dan ide secara efektif baik lisan maupun tulisan serta mendengar dengan hati-hati dan mencari klarifikasi untuk memastikan pemahaman.

2.1.3 Kinerja Instansi Pemerintah

2.1.3.1 Pengertian Kinerja Instansi Pemerintah

Menurut Pendoman penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, pengukuran kinerja digunakan sebagai dasar untuk menilai keberhasilan/kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah. Pengukuran dimaksud merupakan hasil dari suatu penilaian (*assesment*) yang berupa indikator-indikator masukan, keluaran, hasil, manfaat dan dampak. Pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Selanjutnya, dikatakan bahwa pengukuran kinerja juga digunakan untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran (*goals and objectives*) dengan elemen kunci sebagai berikut:

- a. Perencanaan dan penetapan tujuan.
- b. Pengembangan ukuran yang relevan.
- c. Pelaporan formal atas hasil.
- d. Penggunaan informasi

Pengukuran kinerja dalam organisasi pemerintah bukanlah suatu aktivitas yang baru. Tiap departemen, satuan kerja, dan unit pelaksana tugas telah di program untuk mengumpulkan informasi berupa laporan berkala

(triwulan/semester/tahunan) atas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi . namun sayangnya, pelaporan ini lebih menfokuskan pada *input* (masukan) seperti jumlah tenaga,dana dan lain-lain.

Kadang kala ada juga instansi yang melaporkan *output* (keluaran) dari program yang dilaksanakan, misalnya jumlah kilometer jalan maupun unit jembatan yang dibangun, jumlah transmigran yang berhasil dipindahkan, dan lain-lain. Informasi atas *input* dan *output* dari pelaporan tersebut bukannya tidak penting,namun melalui pengukuran kinerja fokus pelaporan bergeser dari besarnya jumlah sumber daya yang dialokasikan ke hasil yang dicapai dari penggunaan sumber daya tersebut.

Menurut Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK) Depkeu, 2014) menyebutkan bahwa:

“Kinerja Instansi Pemerintah merupakan gambaran mengenai pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran visi, misi dan strategi instansi yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan”.

Menurut Mahsun, dalam bukunya Pengukuran Kinerja Sektor Publik (2006:25) menjelaskan bahwa:

“Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi”.

Menurut (LAN:2003) mengatakan bahwa:

“Kinerja Instansi Pemerintah adalah gambaran mengenai pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan”.

Menurut Mangkunegara (2016:67) menyebutkan bahwa:

“Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.

Dengan beberapa definisi di atas penulis dapat menyimpulkan tentang kinerja instansi pemerintah yaitu tingkatan pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan pemerintah dalam pencapaian visi dan misi yang telah ditetapkan.

2.1.3.2 Tujuan Pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah Daerah

Tujuan Pengukuran kinerja menurut I Gusti Agung Rai (2011:18) adalah sebagai berikut :

1. Menciptakan Akuntabilitas Publik
2. Mengetahui Tingkat Ketercapaian Tujuan Organisasi.
3. Memperbaiki Kinerja Periode – Periode Berikutnya
4. Menyediakan Sarana Pembelajaran Pegawai.

Menurut Mardiasmo (2009:121) mendefinisikan Sistem Pengukuran kinerja sektor publik sebagai berikut :

“Suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi menilai alat ukur material dan nonimaterial.”

Sedangkan menurut Adisasmita (2011:121) mendefinisikan pengukuran kinerja instansi pemerintah sebagai :

“Suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas dalam rangka menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan (program) sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah.”

2.1.3.3 Manfaat Pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah Daerah

Menurut Mohamad Mahsun (2012:146) manfaat pengukuran Kinerja antara lain :

1. Memastikan pemahaman para pelaksana akan ukuran yang digunakan untuk pencapaian kinerja.
2. Memastikan tercapainya rencana kinerja yang telah disepakati.
3. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkan dengan rencana kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja.
4. Memberikan penghargaan dan hukuman yang objektif atas prestasi pelaksana yang telah diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
5. Menjadi alat komunikasi antar bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi.
6. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.
9. Menunjukan peningkatan yang perlu dilakukan. Mengungkapkan permasalahan yang terjadi.

2.1.3.4 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja

Mc. Cormick dalam Novitasari, (2011:67) berpendapat ada dua variabel yang dapat mempengaruhi kinerja, yaitu:

1. Variabel individual, meliputi : disiplin, karakteristik, sifat-sifat fisik, minat dan motivasi, pengalaman, umur, jenis kelamin, pendidikan, serta faktor individual lainnya.
2. Variabel situasional:

- a. Faktor fisik dan pekerjaan, terdiri dari : metode kerja, kondisi dan desain perlengkapan kerja, penataan ruang dan lingkungan fisik (penyinaran, temperatur, dan fentilasi).
- b. Faktor sosial dan organisasi, meliputi: peraturan-peraturan organisasi, sifat organisasi, pelatihan, pengawasan, sistem upah dan lingkungan sosial.

Dari faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa faktor-faktor tersebut dapat meningkatkan atau menurunkan kinerja, sebaiknya pegawai mampu menghadapi faktor-faktor tersebut dengan baik agar kinerja dapat meningkat.

Menurut Keith Davis dalam Anwar Prabu Mangkunegara (2010:67) menyatakan bahwa faktor yang memengaruhi kinerja antara lain :

- a) Faktor Kemampuan
- b) Faktor Motivasi

Adapun penjelasan dari faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja diatas adalah

- a. Faktor kemampuan

Secara psikologis kemampuan (ability) pegawai terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan realita (pendidikan). Oleh karena itu pegawai perlu ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya.

- b. Faktor motivasi

Motivasi terbentuk dari sikap (attiude) seorang pegawai dalam menghadapi situasi (situasion) kerja. Motivasi merupakan kondisi yang

menggerakkan diri pegawai terarah untuk mencapai tujuan kerja. Sikap mental merupakan kondisi mental yang mendorong seseorang untuk berusaha mencapai potensi kerja secara maksimal.

2.1.3.5 Dimensi dan Indikator Kinerja

Menurut Anwar Prabu Mangkunegara (2013:75), yang meliputi dimensi dan indikator kinerja sebagai berikut :

1. Kualitas Kerja

Menunjukkan kerapihan, ketelitian, keterkaitan hasil kerja dengan tidak mengabaikan volume pekerjaan. Kualitas kerja yang baik dapat menghindari tingkat kesalahan dalam penyelesaian suatu pekerjaan yang dapat bermanfaat bagi kemajuan perusahaan.

2. Kuantitas Kerja

Menunjukkan banyaknya jumlah jenis pekerjaan yang dilakukan dalam satu waktu sehingga efisiensi dan efektivitas dapat terlaksana sesuai dengan tujuan perusahaan.

3. Tanggung Jawab

Menunjukkan seberapa besar pegawai dalam menerima dan melaksanakan pekerjaannya, mempertanggungjawabkan hasil kerja serta sarana dan prasarana yang digunakan dan perilaku kerjanya setiap hari.

4. Kerjasama

Kesediaan pegawai untuk berpartisipasi dengan pegawai yang lain secara vertikal dan horizontal baik di dalam maupun di luar pekerjaan sehingga hasil pekerjaan akan semakin baik.

5. Inisiatif

Inisiatif dari dalam diri anggota perusahaan untuk melakukan pekerjaan serta mengatasi masalah dalam pekerjaan tanpa menunggu perintah dari atasan atau menunjukkan tanggung jawab dalam pekerjaan yang sudah kewajiban seorang pegawai.

Menurut Bastian (2010 :267) elemen yang terdapat dalam indikator kinerja adalah:

1. Indikator Masukan (*Input*)
2. Indikator Proses (*Process*)
3. Indikator Keluaran (*Output*)
4. Indikator Hasil (*Outcome*)
5. Indikator Manfaat (*Benefit*)

Beberapa elemen yang terdapat pada indikator kinerja diatas dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Indikator Masukan (*Input*)

Mengukur jumlah Sumber Daya seperti dana, sumber daya manusia, peralatan, material dan masukan lainnya yang dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan.

b. Indikator Proses (*Process*)

Organisasi merumuskan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan maupun tingkat akurasi kegiatan tersebut. Rambu yang paling dominan

dalam proses adalah tingkat efisiensi dan ekonomis pelaksanaan kegiatan organisasi.

c. Indikator Keluaran (*Output*)

Digunakan untuk mengukur keluaran yang dihasilkan dari suatu kegiatan. Dengan membandingkan keluaran, instansi dapat menganalisis apakah kegiatan terlaksana sesuai dengan rencana.

d. Indikator Hasil (*Outcome*)

Lebih utama dari sekedar *output*. Dengan indikator *outcome*, organisasi dapat mengetahui apakah hasil yang telah diperoleh dalam bentuk output memang dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dan memberikan kegunaan yang besar bagi masyarakat banyak.

e. Indikator Manfaat (*Benefit*)

Menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil. Manfaat tersebut baru tampak setelah beberapa waktu kemudian, khususnya dalam jangka menengah dan jangka panjang. Indikator manfaat menunjukkan hal yang diharapkan untuk dicapai bila keluaran dapat diselesaikan dan berfungsi dengan optimal (tepat waktu dan lokasi).

Indikator-indikator tersebut secara langsung atau tidak langsung dapat mengindikasikan sejauh mana keberhasilan pencapaian sasaran. Dalam hubungan ini, penetapan indikator kinerja kegiatan merupakan proses identifikasi, pengembangan, seleksi dan konsultasi tentang indikator kinerja atau ukuran kinerja atau ukuran keberhasilan kegiatan dan program-program instansi.

Sedangkan menurut Bernardin dalam Sudarmanto (2014:12) menyampaikan ada 6 kriteria dasar atau dimensi untuk mengukur kinerja, yaitu:

- a. *Quality*
- b. *Quantity*
- c. *Timeliness*
- d. *Cost-Effectiveness*
- e. *Need for supervision*

Beberapa kriteria dasar atau dimensi untuk kinerja diatas dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. *Quality*, terkait dengan proses atau hasil mendekati sempurna/ideal dalam memenuhi maksud atau tujuan.
- b. *Quantity*, terkait dengan satuan jumlah atau kuantitas yang dihasilkan.
- c. *Timeliness*, terkait dengan waktu yang diperlukan dalam menyelesaikan aktivitas atau menghasilkan produk.
- d. *Cost-effectiveness*, terkait dengan penggunaan sumber-sumber organisasi (orang, uang, material, teknologi) dalam mendapatkan atau memperoleh hasil atau pengurangan pemborosan dalam penggunaan sumber-sumber organisasi.
- e. *Need for supervision*, terkait dengan kemampuan individu dapat menyelesaikan pekerjaan atau fungsi-fungsi pekerjaan tanpa asistensi pimpinan atau intervensi pengawasan pimpinan.
- f. *Interpersonal impact*, terkait dengan kemampuan individu dalam meningkatkan perasaan harga diri, keinginan baik, dan kerja sama di antara sesama pekerja dan anak buah.

2.1 Penelitian Terdahulu

Tabel penelitian terdahulu

| NO | Peneliti | Judul Penelitian | Hasil Penelitian |
|----|---|--|---|
| 1. | Gerryan Putra, (2016) | Pengaruh Akuntabilitas Keuangan, Pengawasan Keuangan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu | 1. Akuntabilitas Keuangan memiliki pengaruh besar terhadap pengelolaan keuangan. 2. Pengawasan Keuangan memiliki pengaruh besar terhadap pengelolaan keuangan |
| 2. | Tari Mellisa Rafar, Dr. rer. pol. Heru Fahlevi, SE, M.Sc, dan Dr. Hasan Basri, SE, M.Com, Ak (2015) | Pengaruh kompetensi pengelolaan keuangan dan akuntabilitas terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah (studi pada satuan kerja perangkat daerah kabupaten pemerintah aceh utara) | Berdasarkan hasil penelitian, maka dapat disimpulkan bahwa, kompetensi pengelola keuangan dan akuntabilitas baik secara bersama-sama maupun parsial berpengaruh terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah pada SKPD Kabupaten Aceh Utara. |
| 3 | Reyhan Hady Fauzan (2017) | Pengaruh Kejelasan Anggaran Pengendalian Akuntansi, Sistem Pelaporan dan Penerapan Akuntabilitas Keuangan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) | 1. Pengendalian Akuntansi yang dilakukan Pemerintah dapat membantu mewujudkan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. 2. Pengendalian Akuntansi berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah 3. Pemerintah yang bertanggungjawab dalam keuangan mampu mewujudkan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah |
| 4 | Baskara Adi Nugraha | Pengaruh Pemeriksaan Keuangan dan | 1. Kelemahan sistem |

| | | | |
|---|--|--|--|
| | (2015) | Pengawasan Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah | <p>pengendalian intern tidak berpengaruh negatif terhadap kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah</p> <p>2. Pengawasan Keuangan berpengaruh terhadap Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah</p> <p>3. Masyarakat berpengaruh terhadap Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah</p> |
| 5 | Made Budi Sastra Wiguna, Gade Adi Yuniartha dan Nyoman Ari Surya Darmawan (2015) | Pengaruh Pengawasan Keuangan Daerah, Akuntabilitas, dan Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng | <p>1. Pngawasan keuangan Daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Buleleng;</p> <p>2. Akuntabilitas pengelolaan keuangan berpengaruh signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng;</p> <p>3. Transparansi pengelolaan keuangan berpengaruh terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng;</p> <p>4. Pengawasan keuangan daerah, akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan berpengaruh signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng</p> |
| 6 | Lucy Auditya dan Husaini Lismawati (2013) | Analisis pengaruh Akuntabilitas dan Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah | <p>1. Akuntabilitas pengelolaan keuangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah</p> <p>2. Transparansi pengelolaan keuangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu</p> |
| 7 | Fyneface N. Akani (2017) | <i>Financial accountability and performance of local goverments in rivers state, Nigeria</i> | Hasil penelitian ini menunjukan bahwa transparansi dan integritas dalam akuntabilitas keuangan pemerintah daerah memiliki hubungan yang signifikan |

| | | | |
|--|--|--|----------------------------------|
| | | | dengan kinerja pemerintah daerah |
|--|--|--|----------------------------------|

2.2 Kerangka Pemikiran

2.2.1 Hubungan Pengawasan Keuangan Daerah dengan Kinerja Instansi Pemerintah Daerah

Pengawasan keuangan daerah berkaitan dengan kinerja instansi Pemerintah daerah. Hal ini disebabkan karena pencapaian keberhasilan suatu visi dan misi membutuhkan pengawasan yang baik dan maksimal, baik dalam segi perencanaan, penganggaran dan pelaksanaan kegiatan yang telah direncanakan sebelumnya. Semakin baik tingkat pengawasan pengelolaan daerah maka akan menghasilkan kinerja pemerintah yang baik pula.

Wiguna et al., (2015) dalam penelitiannya mengatakan bahwa dengan adanya pengawasan pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh Inspektorat sebagai Baswada mampu melaksanakan tugas pokok fungsi masing-masing SKPD dan meminimalisir penyimpangan yang terjadi sehingga dapat meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah.

Hal ini sejalan dengan peneitian sebelumnya yang dilakukan oleh Syah Putra (2012) yang mengatakan bahwa kinerja daat ditingkatkan dengan pengawasan yang baik. Pengawasan yang baik berupa pengawasan kebijakan tersebut dalam jangka panjang lebih diarahkan kepada tindakan pencegahan, perbaikan sistem dan manajemen pembangunan, sedangkan dalam jangka pendek diarahkan kepada pemberantasan KKN dan seluruh penyebab timbulnya Inefisiensi.

2.2.2 Hubungan Akuntabilitas Keuangan Daerah dengan Kinerja Instansi Pemerintah Daerah

Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian terpenting dalam mengukur kinerja pemerintah daerah, dimana hasil pertanggungjawaban laporan keuangan memiliki pengaruh yang besar dalam menilai baik buruknya kinerja pemerintah. Semakin akuntabel tingkat pengelolaan keuangan daerah maka akan semakin baik pula tingkat pencapaian kinerja pemerintah. Wiguna et al., (2015) dalam penelitiannya menyatakan bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja instansi pemerintah daerah. Akuntabilitas merupakan bentuk pertanggung jawaban pemerintah daerah kepada publik terkait pelaksanaan pengelolaan pemerintah yang telah dilakukan, dimana akuntabilitas sendiri merupakan amanat peraturan perundang-undangan yang harus dilaksanakan dalam pengelolaan keuangan daerah, maka hal ini menjadi kewajiban pelaksanaan pemerintahan.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Auditya et al., (2013) mengatakan bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja SKPD, semakin akuntabel pengelolaan keuangan dan pelaporan keuangan dalam SKPD maka akan semakin meningkatkan kinerja.

Menurut Widodo (2011:136) mengatakan bahwa publik diperlukan karena aparatur pemerintah harus dapat mempertanggungjawabkan tindakan dan pekerjaannya kepada publik dan organisasi tempat kerjanya.

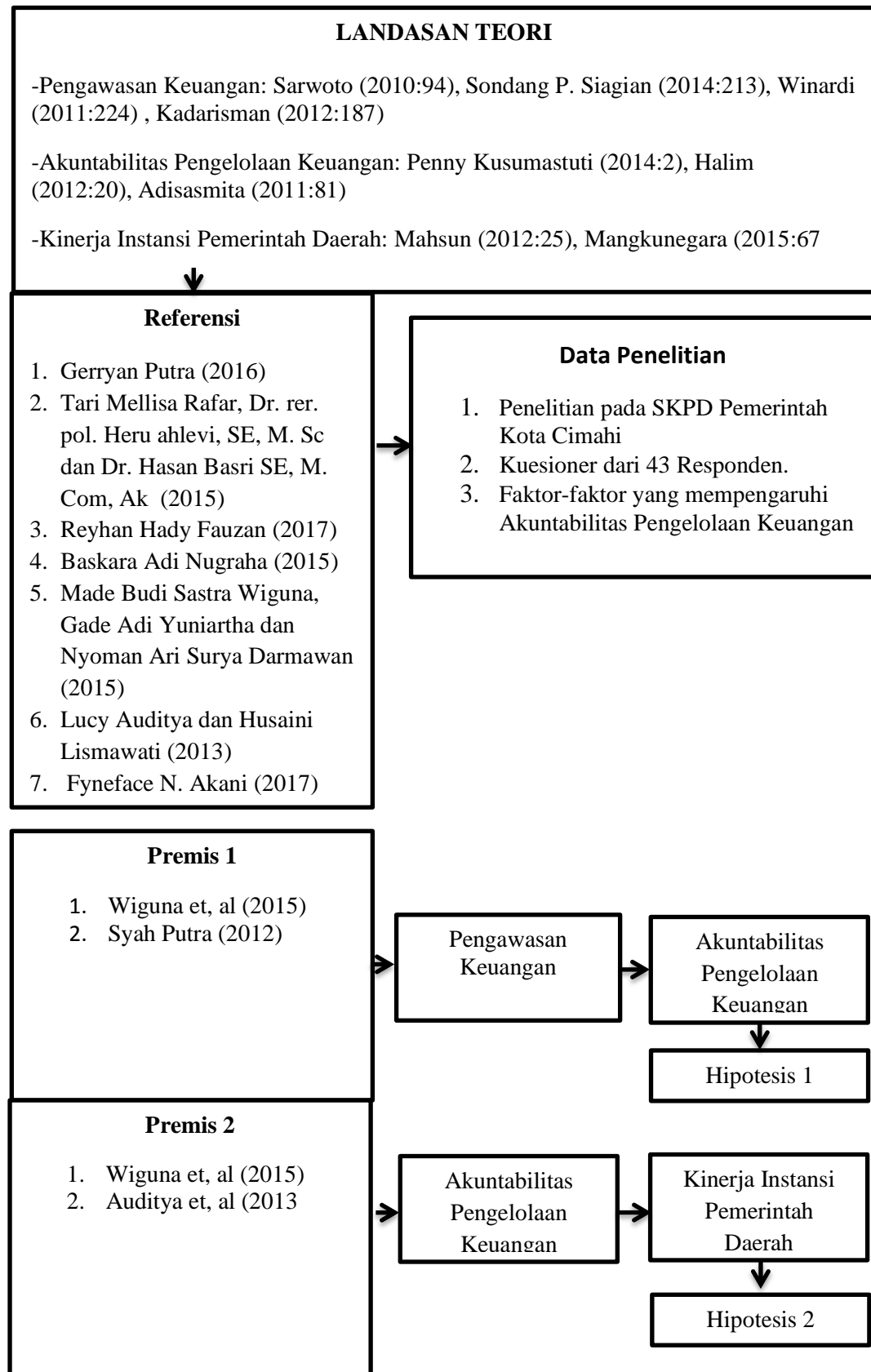
2.2.3 Pengaruh Pengawasan Keuangan terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan dan Dampaknya pada Kinerja Instansi Pemerintah Daerah

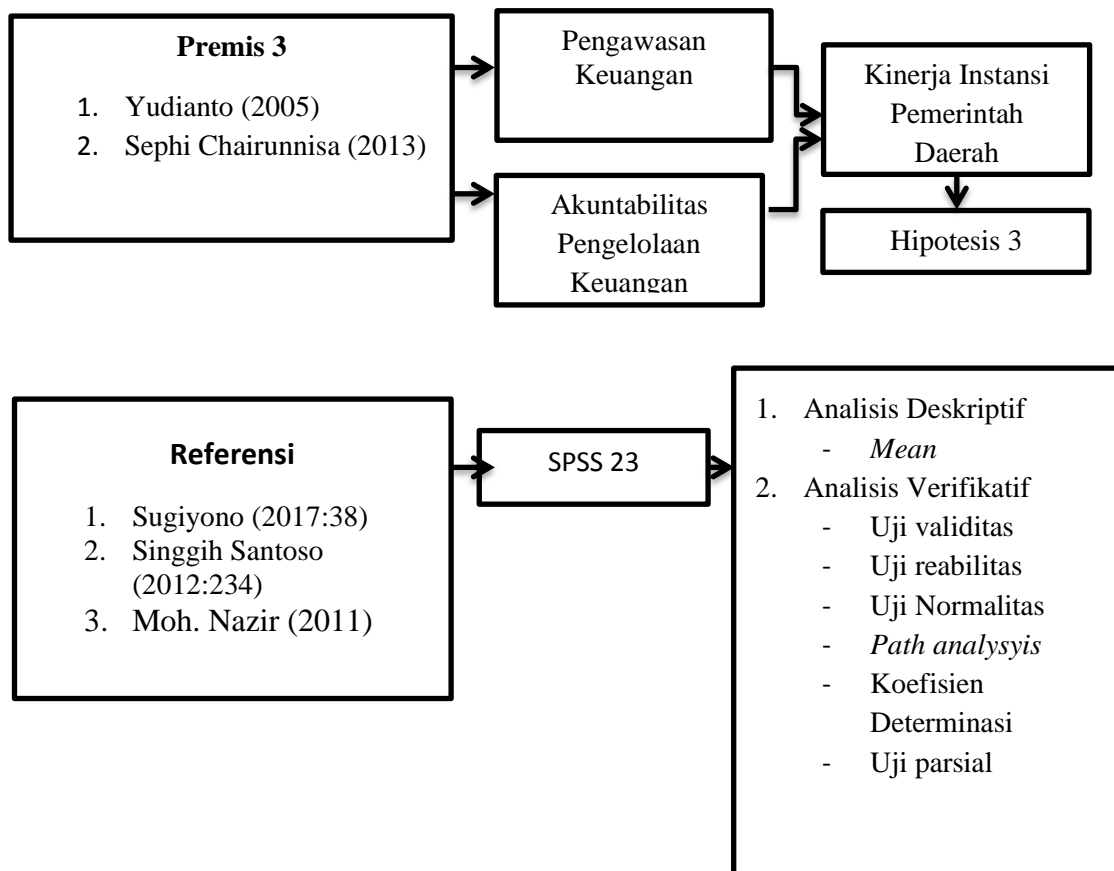
Dalam penelitian sebelumnya menurut Yudianto (2005) dalam Darwani dan Sephi Chairunnisa (2013) menyatakan bahwa:

“Pengawasan keuangan instansi pemerintah dan pengelolaan keuangan berpengaruh signifikan terhadap kinerja instansi pemerintah. hal ini disebabkan karena pangaasan dan pengelolaan yang telah dilakukan selama ini telah memberikan kontribusi yang besar dalam mewujudkan tata pemerintah yang baik.”

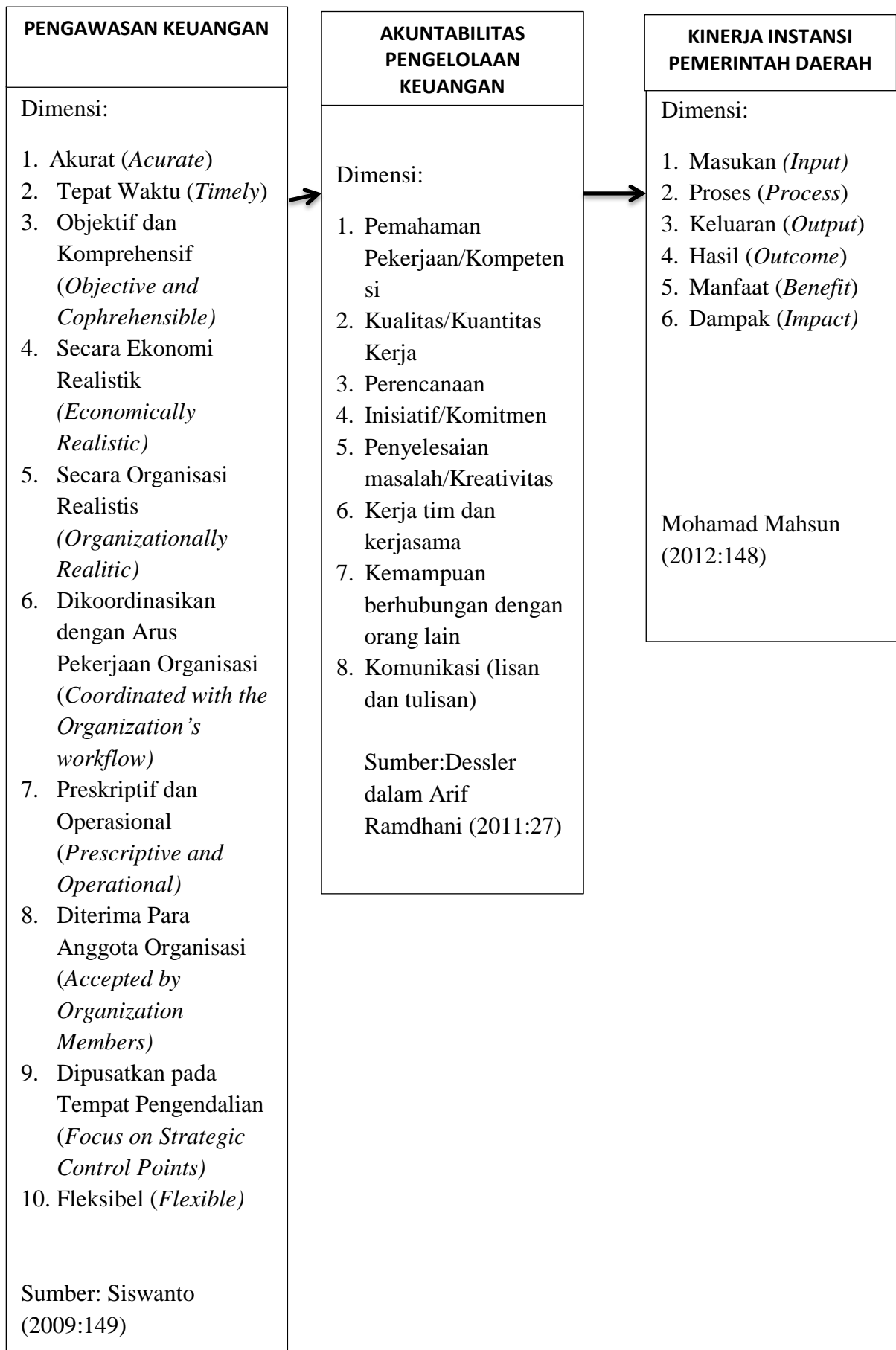
Sebagaimana uraian diatas maka penulis mencoba membuat kerangka

Pemikiran sebagai berikut:





Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran



2.3 Hipotesis Penelitian

Menurut Sugiyono (2017:93) pengertian hipotesis adalah :

“Hipotesis adalah jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, oleh karena itu rumusan masalah penelitian biasanya disusun dalam bentuk kalimat pernyataan”

Berdasarkan kerangka pemikiran dan penelitian terdahulu, maka penulis menyimpulkan hipotesis sebagai berikut :

- H1 : Terdapat pengaruh Pengawasan Keuangan terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan
- H2 : Terdapat pengaruh Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan terhadap Kinerja instansi Pemerintah Daerah
- H3 : Terdapat Pengaruh Pengawasan Keuangan terhadap Kinerja Instansi Pemerintah Daerah melalui Akuntabilitas Pengelolalaan Keuangan